ESSENCIAL CELSO FURTADO

Organização, apresentação e notas de
ROSA FREIRE D'AGUIAR

Prefácio de
CARLOS BRANDÃO

Obstáculos políticos ao crescimento brasileiro*

ESTRATÉGIA PARA MODIFICAR UMA ESTRUTURA ECONÔMICO-SOCIAL

Analisar os fatores políticos que dificultam o desenvolvimento econômico no Brasil equivale a indicar as causas pelas quais não foi possível a este país, até o presente, formular e implementar de forma consistente uma política de desenvolvimento. Caberia, portanto, formular de início a seguinte questão: que condições particulares se requerem para que o desenvolvimento, transformado em aspiração suprema de uma coletividade nacional, venha a prevalecer sobre interesses de classes e grupos nas definições políticas básicas? E que entendemos exatamente por uma política de desenvolvimento?

A tradição liberal considerava o desenvolvimento como resultante da ação de fatores que se geram dentro de qualquer sociedade e que têm suas raízes na própria psicologia humana: naquele instinto para a troca que Smith pretendeu identificar nos homens de todas as épocas. A despeito dos maus governos, pensava Smith, os povos tendem a encontrar o caminho do seu desenvolvimento. Os parâmetros da ideologia liberal — mercado livre de trabalho, livre-câmbio, *gold-standard* — foram sendo abandonados

* Texto apresentado na conferência sobre "Obstacles to Change in Latin America", promovida pelo Royal Institute of International Affairs (Chatam House), em Londres, fev. 1965. Publicado na *Revista Civilização Brasileira*, v. 1, n. 1, 1965.

como simples decorrência da necessidade de alcançar níveis superiores de racionalidade em sistemas econômicos de complexidade crescente. Entretanto, a ideia de uma política ativa de desenvolvimento somente surgiu muito depois, como subproduto do esforço que empreenderam alguns países capitalistas para lograr maior estabilidade em suas economias, isto é, no quadro das políticas anticíclicas. Ao pretender-se definir com precisão as condições de estabilidade de uma economia de livre empresa com um sistema produtivo altamente diferenciado e uma renda distribuída de forma muito desigual, surgiu a necessidade ineludível de formular a política de pleno emprego em termos dinâmicos, vale dizer, em termos de expansão da capacidade produtiva. Desta forma, nas economias capitalistas maduras, as chamadas políticas de estabilidade tenderam progressivamente a assumir a forma de políticas de desenvolvimento, atribuindo-se a órgãos centrais a responsabilidade de observar o funcionamento do sistema econômico como um todo, de definir estratégias de crescimento e de indicar os meios a utilizar para suprir os impulsos dinâmicos quando necessário.

Esse tipo de política de desenvolvimento, que poderíamos chamar de clássico, se enquadra em grande parte naquilo que Tinbergen qualificou de política quantitativa. Essa política se aplica com êxito ali onde existe um sistema econômico estruturalmente apto para crescer. Não é este o caso da grande maioria dos atuais países subdesenvolvidos, e certamente não é o do Brasil. Política de desenvolvimento significa, neste segundo caso, criar as bases de um sistema econômico apto para crescer. Trata-se, portanto, de um esforço de reconstrução de estruturas econômicas e sociais.

Concebida como uma estratégia para modificar uma estrutura econômica e social, a política de desenvolvimento somente pode existir em uma sociedade que haja tomado plena consciência de seus problemas, formulado

um projeto com respeito ao seu futuro e criado um sistema de instituições capaz de operar no sentido da realização desse projeto. Evidentemente, o Brasil está longe de reunir as condições requeridas para a formulação de uma política de desenvolvimento concebida nesses termos. O crescimento do produto por habitante ocorrido nesse país, nos últimos três decênios, resultou de uma conjugação favorável de fatores e não propriamente da existência de uma política de desenvolvimento. Durante todo esse período a política econômica brasileira foi orientada por grupos diretamente interessados na defesa de interesses particulares, conforme trataremos de demonstrar mais adiante.

INDUSTRIALIZAÇÃO SEM POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

A industrialização brasileira, ocorrida nos últimos três decênios, apresenta-se como um caso típico do que se tem chamado desenvolvimento na base de substituição de importações. Constituem, no entanto, uma característica brasileira, dentro do quadro latino-americano, a precocidade e a rapidez desse processo, no período que se abre com a crise de 1929. As grandes plantações de café, feitas com o estímulo dos preços altos que prevaleceram no período de 1927 a 1929, entraram em produção a partir de 1931, levando o país a uma grande crise de superprodução, exatamente quando os preços do produto se haviam reduzido de duas terças partes no mercado internacional. O Brasil teve, assim, que enfrentar, além da crise externa, que o obrigara a reduzir pela metade suas importações, outra crise interna decorrente da necessidade de financiar grandes quantidades de café que não encontravam mercado. Para fazer-se uma ideia da magnitude desse esforço, basta considerar que, em

determinados anos, o valor do café comprado para estocar ou destruir foi superior a 10% do produto nacional bruto. Foi esta uma política inspirada pelos interesses do café, ou concebida para contentar a esses interesses.[1]

À medida que o governo comprava café para estocar ou destruir e inflacionava a renda monetária, a moeda brasileira se depreciava externamente, o que também favorecia aos cafeicultores, pois o preço do café subia em moeda local depreciada, embora o seu preço internacional estivesse baixando. As consequências dessa política foram, entretanto, muito mais amplas do que se poderia imaginar na época. Ao manter o nível da renda monetária dentro do país, em condições de declínio da capacidade para importar, a política de favores ao setor cafeeiro resultou ser, em última instância, uma política de industrialização. Com a rápida desvalorização da moeda cresciam os preços relativos das mercadorias importadas, criando-se condições extremamente favoráveis à produção interna. Como os lucros no setor cafeicultor estavam declinando, pois os favores oficiais não podiam compensar senão parcialmente a baixa no valor real das exportações, a produção manufatureira orientada para o mercado interno veio a constituir o negócio mais atrativo da

1 A revolução de outubro de 1930 substituiu no poder os grupos diretamente ligados aos interesses do café por outros de composição mais heterogênea e principalmente apoiados nas classes médias urbanas. Os interesses mais diretamente ligados ao café promoveram, sem êxito, uma contrarrevolução em 1932. Visando aplacar os interesses cafeicultores ou, pelo menos, desacreditar os seus líderes, o chamado governo revolucionário deu início a uma política de favores creditícios aos agricultores do café e de compra das safras, destruindo grande parte destas. Em pouco mais de um decênio foram destruídos 80 milhões de sacas, o que corresponde, aos preços atuais, a mais de 3000 milhões de dólares.

economia brasileira. Assim, recursos financeiros e capacidade empresarial foram transferidos do setor exportador tradicional, principalmente da produção e do comércio do café, para as indústrias manufatureiras. Entre 1929 e 1937, enquanto as importações declinaram em 23%, a produção industrial cresceu em 50%.

A segunda fase da industrialização brasileira — período do pós-guerra — não é menos interessante do ponto de vista da política seguida e dos resultados alcançados. Em 1946, com o objetivo de defender os preços do café no mercado internacional, quando ainda havia vultosos estoques no Brasil, o governo brasileiro manteve a paridade do cruzeiro que havia prevalecido durante a guerra, não obstante o nível de preços houvesse se elevado muito mais no Brasil do que nos Estados Unidos. Já se sabia, por experiência, que a desvalorização do cruzeiro significava imediata queda do preço internacional do café, com repercussões adversas para a balança de pagamentos do país. Ao tomar essa providência, que significava preços baixos para os produtos importados, o governo brasileiro desconsiderava totalmente os interesses da indústria, tanto mais que a tarifa brasileira era específica, não acompanhando sequer a elevação dos preços no mercado internacional.

As consequências dessa política foram as mais inesperadas. As importações subiram com rapidez, esgotando-se as reservas de divisas acumuladas durante a guerra e iniciando-se, já em 1948, um processo de endividamento a curto prazo. Preocupado com o preço do café, particularmente em face da dívida comercial que se acumulava, o governo preferiu introduzir um sistema de controle de importações a desvalorizar o cruzeiro.[2] Ao racionar a

2 Entre 1946 e 1949 as exportações de café subiram de 15,5 milhões para 19,4 milhões de sacas de sessenta quilos, se bem que a produção se mantivesse estacionária em torno de 16,5 milhões. Durante esse período esgotaram-se os estoques em

oferta de divisas, as autoridades foram levadas, na prática, a dar prioridade às importações de matérias-primas e bens intermédios em geral, para manter o nível de emprego nas indústrias já existentes, assim como às importações de equipamentos. Tudo que fosse "supérfluo" passou a ter a sua importação extremamente dificultada. Criou-se, assim, à sombra da defesa do preço externo do café, uma dupla proteção às indústrias: proibia-se, praticamente, a importação de "similares" e fornecia-se cobertura cambial para matérias-primas e equipamentos a preços subsidiados. A firmeza do governo na manutenção dessa política foi um dos fatores da forte elevação dos preços do café no mercado internacional, ocorrida em 1949. Por outro lado, essa elevação de preços criou condições para que o governo persistisse na referida política. Assim, parte substancial da melhora dos termos do intercâmbio, ocorrida entre 1949 e 1954, foi transferida para o setor industrial, na forma de uma oferta de produtos intermédios e equipamentos a preços relativos declinantes. Em tais condições e considerando que a demanda de bens finais permanecia inflacionada, os investimentos industriais teriam que apresentar uma taxa de rentabilidade crescente.

CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS DA INDUSTRIALIZAÇÃO

Do que se expôs nos parágrafos anteriores se infere que a industrialização brasileira tem sido uma consequência indireta de políticas inspiradas principalmente dos gru-

mãos do governo, criando-se uma situação de escassez do produto que provocaria a forte elevação de preços ocorrida a partir de 1949. As autoridades brasileiras admitiam que, caso desvalorizassem a moeda, impediriam essa elevação de preços.

pos ligados aos interesses da economia tradicional de exportação. Essa industrialização foi de tipo substitutivo, isto é, apoiou-se num mercado previamente criado pela economia de exportação. Ao contrário da industrialização clássica, que se fez abrindo caminho mediante uma redução nos preços relativos de seus produtos, que devem deslocar a produção artesanal preexistente, a de tipo substitutivo encontra um vazio criado por uma suspensão de importações, enquanto se mantém o nível da demanda, o que permite o seu avanço mesmo em um nível mais alto de preços.

A ausência de uma política que orientasse o processo de industrialização teve sérias consequências, cujos efeitos negativos se acumularam na fase presente. Assim, não foi preparada a infraestrutura que permitiria a transição de uma economia exportadora de produtos primários para outra de tipo industrial. Esse problema é particularmente grave em razão da extensão do país e do desenvolvimento semiautônomo que cada uma de suas principais regiões teve no passado. A preparação da infraestrutura de serviços básicos exigiria ampla ação do poder público, o que somente teria sido possível no quadro de uma política que definisse novas funções do Estado no campo econômico.

Outra consequência da inexistência de uma política consistente de industrialização foi a concentração de investimentos em indústrias menos "essenciais". Como as importações eram tanto mais dificultadas quanto menos essencial um produto, resultava que os setores que produziam artigos suntuários eram os mais atrativos. A indústria de bens de capital, em particular, teve o seu desenvolvimento entorpecido durante um longo período.

Não menos importante foi a tendência para sobrecapitalizar e sobremecanizar as indústrias. O grande subsídio implícito que havia na importação de equipamentos e a certeza de que uma vez interrompida essa política se reali-

zariam vultosos ganhos de capital mediante a venda ou o uso desses equipamentos, criou uma tendência generalizada a sobreinverter em equipamentos. Como as inversões eram feitas de preferência em indústrias de menor essencialidade, surgiram margens importantes de capacidade ociosa nestas, enquanto as inversões de infraestrutura e em indústrias básicas (siderurgia, por exemplo) eram sabidamente insuficientes. Em seu conjunto, o sistema econômico tendeu a apresentar sérias distorções, com excesso de capacidade nuns setores e insuficiência noutros. Criou-se uma situação tal que, para manter um grau razoável de utilização da capacidade produtiva, tornava-se necessário elevar o nível do dispêndio (consumo mais inversão) bem acima do nível da renda (pagamento a fatores), o que somente é possível mediante uma margem substancial de endividamento externo.

A tendência à sobremecanização teve consequências ainda mais graves. O desequilíbrio no nível dos fatores é seguramente o mais sério problema que enfrentam as economias subdesenvolvidas. Trata-se de uma consequência inevitável da absorção de uma tecnologia tomada de empréstimo a economias muito mais avançadas, isto é, habilitadas a pagar salários muito mais elevados, medidos estes em termos de custo de equipamentos. Nas economias subdesenvolvidas os salários pagos no setor industrial são artificialmente elevados, o que se deve a uma série de fatores sociológicos e políticos. Este fato cria a tendência a supermecanizar as indústrias, na linha da tecnologia disponível, o que por seu lado justifica seguir adiante com a política de um nível distinto de salários, muito acima daquele que pagam os setores que dão emprego à grande maioria da população. A partir do momento em que os preços relativos dos equipamentos são rebaixados artificialmente (mediante subsídio cambial, como ocorreu no Brasil) os efeitos negativos dessa tendência se agravam necessariamente. Em consequên-

cia, os grandes investimentos industriais realizados no Brasil, entre 1950 e 1960, em nada contribuíram para modificar a estrutura ocupacional da população. Com efeito, entre esses dois anos, a ocupação manufatureira cresceu a uma taxa anual de 2,8%, vale dizer, inferior ao crescimento da população e menos da metade do crescimento da população urbana. Desta forma, o crônico subemprego de mão de obra agravou-se extremamente, numa fase de rápido crescimento da produção, como consequência da inexistência de uma política orientadora do processo de industrialização.

MUDANÇAS NA ESTRUTURA SOCIAL

A industrialização, conforme se indicou nos parágrafos anteriores, realizou-se à sombra dos efeitos indiretos de medidas adotadas com o objetivo de favorecer aos interesses da agricultura tradicional de exportação. Contudo, essa industrialização acarretou consequências para o conjunto da estrutura social do país, com importantes repercussões nas instituições em que se apoia o sistema tradicional de poder. Convém considerar detidamente este aspecto do problema das mudanças sociais ocorridas no Brasil nos três últimos decênios, se pretendemos identificar os principais obstáculos de caráter político que se antepõem ao desenvolvimento econômico do país na fase presente.

O sistema econômico e a estrutura social do Brasil não eram, em 1930, muito diversos do que haviam sido no século anterior. A economia do país continuava a apoiar-se na exportação de uns poucos produtos primários, principalmente café, e o Estado continuava a financiar-se principalmente com impostos arrecadados sobre o comércio exterior. A produção, seja de café, de açúcar, de cacau etc., estava organizada em fazendas, que continuavam sendo a instituição econômica e social

básica do país. Cerca de quatro quintas partes da população do país vivia nos campos, organizada econômica e socialmente nessas fazendas, cujas dimensões eram algumas vezes consideráveis, abrigando muitos milhares de pessoas. Também cerca de quatro quintas partes da população estavam formadas por analfabetos, e estes, então como hoje, estavam constitucionalmente destituídos de direitos políticos. As pessoas que tinham participação efetiva no processo eleitoral representavam pouco mais de 1% da população do país. Para a grande massa da população, o Estado existia apenas através de alguns de seus símbolos mais ostensivos, como a figura do presidente da República, que substituiu a do Imperador. As autoridades locais, mesmo quando eram parte integrante da burocracia federal, estavam sob controle dos grandes senhores proprietários de terras. O voto era ostensivo e o controle dos votos era feito por pessoas da confiança dos senhores locais. Por último, havia um mecanismo por meio do qual os resultados das eleições podiam ser alterados pelas autoridades centrais. Desta forma, aqueles que estavam no poder dispunham de todos os meios para nele permanecer.

Do ponto de vista do homem comum que nascia e morria dentro de uma grande fazenda, o único sistema de poder real era o constituído pelos grandes senhores de terras. O Estado como organização política nacional tinha escassa significação para a massa da população, sendo sua função básica servir de suporte financeiro para a máquina militar e a burocracia civil. Esta última estava, para todos os fins práticos, submetida a chefes locais, que constituíam uma classe de senhores, cuja autoridade, tradicionalmente reconhecida, se apoiava no controle da propriedade da terra. Em síntese, o Brasil era uma república oligárquica de base latifundiária. As lutas pelo poder entre grupos oligárquicos regionais encontraram uma força moderadora e disciplinadora no

poder pessoal do Imperador, o qual desempenhou papel básico na preservação da unidade nacional. O regime republicano, instaurado em 1889, reforçou o poder das oligarquias locais. Contudo, a essa altura, a preeminência do grupo cafeeiro era incontestada, permanecendo o controle do poder central com ele, de forma exclusiva, nos primeiros quatro decênios de vida republicana.

Ao lado dessa sociedade essencialmente estável, cujo sistema de poder era um simples reflexo de sua estrutura patriarcal, surgiu como fator de instabilidade uma população urbana, ocupada em atividades ligadas ao comércio exterior, ao Estado e a serviços em geral. Essa população tinha maior acesso à alfabetização e mesmo a formas superiores de cultura e estava sob a influência de correntes de ideias estrangeiras. Sobre ela recaía grande parte dos efeitos negativos da política de câmbio seguida tradicionalmente na defesa dos interesses dos exportadores. Toda vez que baixavam os preços externos dos produtos de exportação, desvalorizava-se para os importadores parte substancial da perda de renda real. Como essas populações urbanas dependiam relativamente muito mais das importações, inclusive para alimentar-se, ocorriam sempre fortes altas de preços nas principais cidades, toda vez que o país enfrentava baixas nos produtos exportados. Estas circunstâncias contribuíam para criar nas zonas urbanas um ambiente de inquietação, que muitas vezes se traduzia em revoltas locais. Contudo, a população urbana não era mais que um apêndice da economia rural, da qual derivava indiretamente a sua renda. Os estratos mais altos da população urbana estavam formados, na sua maioria, por membros das grandes famílias rurais.

A estagnação do setor agrícola de exportação, a concentração dos investimentos em atividades urbanas, principalmente manufatureiras e, por último, o rápido aumento das atividades estatais, trouxeram importantes

transformações na estrutura social do país, cuja manifestação externa mais importante consistiu num rápido processo de urbanização. Em 1920, de acordo com o censo então realizado (não houve censo em 1930), a população brasileira era de cerca de 30 milhões de pessoas, das quais não mais de 7 milhões viviam em cidades. No momento presente a população do país alcança 80 milhões, dos quais não menos de 35 milhões vivem em cidades. Como a população urbana apresenta um grau de alfabetização muito superior ao da rural, se depreende que a atividade política sofreu importante deslocamento no seu centro de gravidade, pelo menos no que respeita ao processo eleitoral.

As importantes modificações da estrutura social que assinalamos não tiveram até o presente uma adequada correspondência no sistema de instituições políticas. Como o processo de industrialização se fez sem claro antagonismo com os interesses dos grupos ligados à velha agricultura de exportação, não se formou no país uma ideologia industrialista capaz de projetar-se significativamente no plano político. Em algumas regiões, as indústrias surgiram dentro do próprio quadro da velha economia agrícola, herdando desta o seu espírito paternalista. Assim, no Nordeste, as fábricas têxteis foram implantadas, muitas vezes, na zona rural, açucareira, ou em pequenas cidades isoladas do interior. Na região de São Paulo o processo de industrialização foi fortemente influenciado pela presença dos imigrantes europeus, que se mantinham isolados das atividades políticas, como se se considerassem em país estrangeiro. Inexistiram, portanto, condições históricas que favorecessem o surgimento de uma atitude política própria, dos industriais, em contraste com outros grupos dominantes. Os industriais ou tinham interesses ligados à economia agrícola, ou aceitavam a tutela dos velhos e experimentados líderes da economia tradicional. Ao contrário do modelo clássico do desenvolvimento capitalista, no Brasil a indústria cresceu (substituindo importações que haviam se tornado inviáveis) sem conflitar-se com a agricultura no plano ideológico. Isto foi particularmente verdade na fase de decadência da economia cafeeira, cuja política de defesa do próprio nível de renda e dos preços externos reverteu, em épocas sucessivas, em benefício dos industriais, seja assegurando-lhes mercado, seja fornecendo-lhes equipamentos a baixos preços.

Também não contribuíram para a formação de uma liderança industrial com projeções políticas as circunstâncias em que se desenvolveu o movimento operário. As condições sociológicas em que se processou a industrialização em São Paulo — com grande participação, desde os começos, de mão de obra imigrada da Europa — permitiu que se estabelecesse um nível de salário real relativamente elevado. Na medida em que se desenvolveram os meios de comunicação e tendeu a unificar-se o mercado de trabalho em todo o país, tornou-se evidente o desnível entre os salários reais pagos pela indústria em São Paulo e os pagos na maior parte das atividades no resto do país, particularmente na agricultura das regiões situadas ao norte daquele Estado. Assim, em condições de uma oferta totalmente elástica de mão de obra e de salários reais relativamente elevados, a classe operária assumiu desde os começos atitudes moderadas, sendo extremamente débil o movimento sindical. Dessa forma, na ausência de um antagonismo consciente entre classe trabalhadora e classe patronal, os empresários industriais se habilitam a um clima social similar ao que prevalecia na agricultura. As circunstâncias não favoreceram a formação neles de um comportamento específico, que contribuísse para diferenciá-los da velha classe de senhores da terra.

CONSEQUÊNCIAS POLÍTICAS DAS MUDANÇAS SOCIAIS

A essa falta de uma classe industrial armada de ideologia própria e com forte atuação política[3] cabe atribuir em boa parte a lenta modernização do marco institucional político brasileiro. As constituições políticas, inclusive a última — elaborada em 1946 — têm representado poderoso instrumento na mão da velha oligarquia agrícola para preservar sua posição como principal força política. O atual sistema federativo, ao atribuir grande força ao Senado, no qual os pequenos estados agrícolas e as regiões mais atrasadas têm influência decisiva, coloca o poder legislativo praticamente em mãos de uma minoria da população do país que habita regiões onde os interesses latifundiários exercem poder incontestado. Na Câmara, o número de deputados é proporcional à população de cada estado. Desta forma, quanto mais analfabetos tem um estado, mais valor tem o voto da minoria votante. Assim, o voto de um cidadão que habita um estado com 80% de analfabetismo, vale cinco vezes mais do que o daquele outro que habite um estado 100% alfabetizado. Como é nas regiões com mais analfabetos que a oligarquia tem mais força, o sistema eleitoral contribui para manter o predomínio desta. Conservando em suas mãos o poder legislativo, ao qual cabe com exclusividade a iniciativa de mudar a Constituição, a classe dominante tradicional ocupa uma posição privilegiada na luta pelo controle das instituições políticas.

A ocupação dos centros principais do poder não é causa suficiente, no entanto, para que a autoridade daí resultante seja aceita como legítima pela maioria da população. E é porque essa legitimidade tem faltado de forma crescente, no Brasil, que o exercício do poder pela classe que detém o controle do Estado veio se tornando cada vez mais difícil.

3 Este aspecto do problema foi objeto de recente análise, com base em dados empíricos, por Fernando Henrique Cardoso, em *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Difel, 1964.

Conforme já observamos, as modificações na estrutura social que se traduziram na urbanização criaram condições para a predominância do eleitorado urbano. Embora essa predominância venha sendo anulada, em grande parte, pelo mecanismo do processo eleitoral, abriram-se exceções para os votos majoritários. Estas exceções assumem importância, nos estados mais desenvolvidos, para o cargo de governador e, no plano nacional, para o cargo de presidente da República. Criaram-se, assim, condições para que o poder executivo represente as forças que desafiam o statu quo, representado pela velha oligarquia que domina o Congresso. As tensões entre os dois centros de poder tenderam a crescer, a ponto de, algumas vezes, traumatizarem a ação do governo.

Que forças são essas em que se apoiam os grupos que ocasionalmente têm desafiado a oligarquia tradicional? Vimos que as circunstâncias não favoreceram a formação de uma classe industrial capaz de liderar o movimento de modernização do país. Vimos, igualmente, que a classe operária tendeu a assumir uma atitude complacente de acomodação, antes que a liderar um movimento de transformação das estruturas institucionais. Para aprofundar a análise desse problema convém observar mais de perto a natureza do processo de urbanização do país. Essa urbanização tem na industrialização apenas um de seus fatores formativos. Não se trata da forma tradicional de urbanização decorrente do rápido emprego de mão de obra pelas manufaturas, característica da industrialização clássica. Com efeito, as indústrias têm absorvido pouca mão de obra no Brasil, muito menos do que a própria agricultura, particularmente a partir de

1950.[4] A urbanização resulta, principalmente, do forte crescimento demográfico, da extrema concentração na distribuição da renda, do aumento das atividades estatais, da forma poupadora de mão de obra que apresenta a tecnologia agrícola e de fatores sociológicos que atuam com particular intensidade nos países em que existe um desnível muito acentuado de padrões de vida entre os campos e a cidade.

A parte do incremento da população rural que não encontra ocupação nos campos — e essa parte é sempre grande quando a agricultura de exportação não está crescendo com intensidade — tende a emigrar para zonas urbanas. Nestas existe a perspectiva de algum trabalho, pois é nas cidades que se despende o grosso da renda, mesmo daquela que se concentra nas mãos dos grupos dirigentes da agricultura. Quando o desenvolvimento se faz com forte concentração de renda, como no Brasil, o mercado de serviços tende a crescer com intensidade, absorvendo direta e indiretamente importantes quantidades de mão de obra. Por outro lado, as grandes concentrações urbanas exigem obras públicas importantes, e um crescimento mais que proporcional do aparelho administrativo estatal, o que, por seu lado, contribui para intensificar o processo de urbanização. Evidentemente, essa intensificação somente se torna viável se a produção de bens — nas indústrias e na agricultura — está igualmente crescendo. E foi o que ocorreu no Brasil. Assim, em números redondos, enquanto a população total crescia a 3,2% e a urbana a quase 6%, a produção

4 Comparando os dados dos censos de 1950 e 1960, comprova-se que a mão de obra ocupada na agricultura aumentou em mais de 4,5 milhões de pessoas, ao passo que as indústrias manufatureiras criaram apenas 434 mil novos empregos. A taxa de crescimento anual no primeiro caso foi de 3,5% e, no segundo, de apenas 2,8%.

agrícola aumentava a 4,5% e a manufatureira a 9%. O que interessa assinalar no caso é que, enquanto a população urbana crescia a quase 6%, o emprego nas manufaturas crescia a menos de 3%. Desta forma, as grandes massas que iam se aglomerando nas cidades tinham que se acomodar em serviços ou sobreviver subempregadas nas conhecidas condições de miséria que caracterizam grandes aglomerados urbanos brasileiros.

Essa população urbana, sem uma estratificação definida que lhe desse alguma estabilidade e sem consciência de classe ou grupo que permitisse dar coerência a sua atuação, viria a representar o novo fator decisivo nas lutas políticas brasileiras. Ocorreu, assim, no país, um processo precoce de massificação, que daria origem ao populismo característico das lutas políticas brasileiras dos últimos decênios.

Nas circunstâncias que têm caracterizado o processo político brasileiro no passado recente, o próprio princípio de legitimidade do poder traz em si uma contradição. Com efeito, para legitimar-se o governo tem que operar dentro dos princípios constitucionais. Por outro lado, para corresponder às expectativas da grande maioria que o elegeu — principalmente da população urbana consciente politicamente —, o presidente da República teria que alcançar objetivos que são incompatíveis com as limitações que lhe cria o Congresso dentro das regras do jogo constitucional. Assim, os dois princípios de legitimação da autoridade — a subordinação ao marco constitucional e a obediência ao mandato substantivo que vem diretamente da vontade popular — entram em conflito, criando para o presidente a disjuntiva de trair o seu programa ou forçar uma saída não convencional, que pode ser inclusive a renúncia. Evidentemente, pode-se argumentar que o candidato à Presidência poderia haver se proposto um programa realista, tendo em conta o poder que detêm aqueles que controlam o Congresso

como grande parte do aparelho do Estado. Mas, nesse caso, simplesmente não conseguiria eleger-se, pois sempre apareceria outro candidato disposto a oferecer às massas a promessa que estas estão exigindo. A massa, pelo fato mesmo de que é amorfa, não tem qualquer possibilidade de participar do processo político, exceto no momento da barganha do seu voto contra promessas eleitorais. E quando essa massa vive em condições de subemprego, submetida à permanente punição de um infraconsumo, por um lado, e, por outro, à excitação que representam para ela as formas de consumo conspícuo que prevalecem nos grupos de altas e médias rendas, depreende-se facilmente quão exigente tende a ser no momento supremo de barganhar o seu voto.

O pacto direto com a massa tem constituído, no período de pós-guerra, condição necessária para alcançar o poder executivo no Brasil. Entretanto, quanto mais amplo chega a ser esse pacto, maiores tendem a ser as limitações que, para a efetivação do poder, encontra aquele que o fez; isto é, maior tende a ser a suspeita que desperta na classe dirigente tradicional. Essa suspeita tem sua razão de ser principal na ambiguidade de toda programática de base populista. A própria heterogeneidade da massa, agravada num país com grande subemprego, exige dos líderes populistas compromissos com objetivos contraditórios ou disfuncionais. Ao contrário dos movimentos políticos que se apoiam nos interesses de uma classe ou de grupos com objetivos definidos, o populismo pretende dialogar com massas heterogêneas prometendo-lhes satisfação para as aspirações mais imediatas, sem qualquer preocupação com as consequências que daí poderiam advir a mais longo prazo. Por essa razão, todo grupo que atua organicamente dentro de um projeto, seja de preservação histórico, seja de desenvolvimento tende a conflitar com os movimentos populistas. No Brasil esse conflito tem assumido variadas formas e constitui

o fundo da instabilidade política que tem caracterizado o país em toda a fase de industrialização, iniciada há pouco mais de três decênios.

A LUTA PELO PODER E A ARBITRAGEM MILITAR

A emergência precoce de uma sociedade de massas,[5] abrindo o caminho ao populismo, quando ainda não haviam se formado novos grupos dirigentes capacitados para definir um projeto de desenvolvimento nacional em contraposição à ideologia tradicionalista, constitui a característica básica do processo histórico brasileiro na fase de industrialização. A pressão populista existe, até certo ponto, como um fator exógeno ao processo político. Sua eficácia assume real significação apenas nas eleições dos dirigentes executivos. O poder continua em mãos da classe dirigente tradicional, que demonstrou aptidão para absorver dirigentes industriais e elementos representativos de novos interesses ligados ao capital estrangeiro. A organização federativa e a própria extensão do país, valorizando os centros de poder regionais, facilitaram a sobrevivência da velha estrutura política de base patrimonial, principalmente latifundiária.

A luta entre os chefes executivos, submetidos à permanente pressão das massas, com as quais realizam o pacto eleitoral, e o Congresso, onde se concentra o poder das classes dirigentes tradicionais, tem constituído uma constante da política brasileira nos anos recentes. Essa luta constitui apenas o aspecto externo mais visível do conflito interno profundo que vem traumatizando o

5 Ver sobre este ponto a análise de Francisco C. Weffort, *Estado e massas no Brasil*, Santiago do Chile, 1964, in *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 7, maio 1966.

processo político brasileiro. Assim, as pretensões "desenvolvimentistas" do poder executivo se traduzem em planos de obras públicas, metas de investimentos etc., que constituem um compromisso dos chefes com a massa. No Congresso, que habilmente assimilou a retórica do populismo, esses planos não enfrentam obstáculos maiores, sendo aprovados como simples "autorização de gastos". Entretanto, não tem o mesmo comportamento o Congresso no que respeita ao financiamento das obras, negando-se a discutir toda reforma tributária que permita efetivo aumento da capacidade financeira do governo com base numa distribuição da carga fiscal socialmente mais justa. Todas as iniciativas legislativas visando modificar o marco institucional em que se apoia o sistema de poder ou a alterar a distribuição da renda, seja de iniciativa do Executivo ou de algum parlamentar, são anuladas nas comissões do Congresso. Um inquérito recente indicou a existência, nas gavetas dessas comissões, de mais de duas centenas de projetos de reforma agrária. Por outro lado, o preenchimento dos cargos de direção dos órgãos-chave deve ser discutido em cada caso com as forças políticas dominantes, ou seja, com a classe dirigente tradicional. Em alguns setores de importância decisiva, o poder executivo tem uma capacidade de ação legalmente limitada. Assim, o órgão que formula a política do café está sob o controle dos próprios interesses dos cafeicultores, diretamente ou por intermédio de representantes de governos estaduais.

Observada exteriormente e em conjunto, a administração federal se apresenta como um sistema articulado com unidade de comando. Todavia, uma análise mais acurada indica de imediato que seus centros de decisão estão divididos e subornados a grupos dirigentes regionais. Como as instituições políticas regionais estão submetidas ao mais estrito controle por parte da velha classe dirigente, a capacidade do poder central para le-

var adiante determinadas políticas tropeça em múltiplos obstáculos antepostos por interesses locais. A superação desses obstáculos quase sempre se faz à custa de grande dispersão de recursos. Em 1959, a fim de poder enfrentar o grave problema do Nordeste, onde eram crescentes as tensões sociais provocadas pela pobreza crônica e pelas secas periódicas, o governo federal teve de criar uma nova máquina administrativa, que se sobrepôs às numerosas agências federais já atuando na região. Estas últimas, no entanto, estavam sob controle de grupos políticos locais e era praticamente impossível resgatá-las.

O controle da máquina administrativa federal por grupos políticos locais constitui sério obstáculo a toda tentativa de racionalização dessa máquina. Por outro lado, a ineficiência que daí resulta para os órgãos administrativos limita a eficácia do governo central e fortalece os centros locais de poder. Cria-se, assim, um círculo vicioso pelo qual a feudalização do poder é causa da ineficiência administrativa e esta última é condição para que continue a divisão do poder. Sob certo aspecto, o governo central é principalmente um aparelho arrecadador de impostos, nas zonas urbanas e nas partes mais desenvolvidas do país, os quais se destinam à manutenção de uma máquina administrativa sob controle da velha classe dirigente e servindo aos interesses desta. Assim, tem sido possível mobilizar recursos das zonas mais desenvolvidas, principalmente dos centros urbanos, para manter um sistema de poder baseado na velha estrutura latifundiária.

O conflito profundo que existe entre as massas urbanas, sem estruturação definida e com liderança populista, e a velha estrutura de poder que controla o Estado permeia todo o processo político do Brasil atual. Os líderes populistas, conscientes do estado psicológico das massas, reivindicam uma rápida modernização do país, mediante "reformas de base", "modificações estruturais". O controle do Estado, no entanto, permanece em mãos da clas-

se dominante tradicional, que tem habilmente utilizado a pressão populista como espantalho para submeter mais facilmente a seu controle os novos grupos de interesses patrimoniais surgidos com a industrialização. Esse conflito de poder entre os líderes populistas e a classe dirigente tradicional ocupa o centro da luta política e torna impraticável a consecução de qualquer programa coerente por parte daqueles que ocasionalmente dirigem o país. Como no centro mesmo da discussão política se colocou o problema da eficiência das "regras do jogo" a que devem obedecer aqueles que aspiram a um poder legítimo, é natural que a luta política tenda a agravar o antagonismo e a reduzir a área de possível consenso.

A existência de um conflito fundamental que põe em xeque o próprio funcionamento das instituições básicas em que se apoia o poder cria condições favoráveis à arbitragem militar, conforme ocorreu recentemente no Brasil. Essa arbitragem em si não elimina as causas do conflito, mas cria condições para a ruptura do impasse. Tanto pode servir para consolidar a estrutura tradicional de poder, submetendo as massas a um processo de adormecimento, como para forçar mudanças nas estruturas tradicionais. Esta segunda hipótese, no entanto, somente se configura quando surgem condições favoráveis a um populismo militar, isto é, quando a oportunidade de acesso ao poder proporcionada pela arbitragem é aproveitada por um líder carismático. A reação da classe dominante tradicional tende a ser grande, neste último caso, pois nada a atemoriza mais do que um populismo armado. Assim, o problema volta a formular-se nos seus termos iniciais, devendo o chefe militar buscar diretamente apoio nas massas, pois já não poderá legitimar o seu poder com o manto da arbitragem. Na primeira hipótese, em que a pressão das massas é reduzida mediante qualquer derivativo ou suprimida pela violência, a arbitragem pode ser apresentada, pela manipula-

ção da opinião pública, como interpretando o autêntico interesse nacional, cuja defesa tende a confundir-se com a manutenção do statu quo.

Caberia perguntar: um sistema de poder orientado para a preservação do statu quo tem condições para formular e executar uma política de desenvolvimento em um país em que o desenvolvimento requer necessariamente modificações na própria estrutura social? Caso não tenha condições de realizar essa política, terá viabilidade histórica esse sistema de poder ou tenderá a um impasse como ocorreu no caso anterior? Esse impasse terá possibilidade de prolongar-se ou levará rapidamente a nova ruptura? A experiência brasileira no futuro imediato deverá esclarecer essas questões.

Em síntese, pode-se afirmar que o desenvolvimento constitui a aspiração básica da sociedade brasileira de nossos dias. Essa aspiração se manifesta na forma de descontentamento generalizado em relação às precárias condições de vida que enfrenta a população do presente e, simultaneamente, através de uma atitude otimista com respeito à possibilidade de que o país possa superar essas condições e alcançar formas superiores de organização social. Todavia, essa aspiração existe tão somente como força potencial, pois a sociedade brasileira não conseguiu, até o presente, criar um sistema de instituições com base nas quais o poder político possa ser exercido para traduzir em projetos operacionais as aspirações básicas da coletividade.